



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

**MESTRADO**

**ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**

**DISSERTAÇÃO**

**UM ENSAIO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DA  
UNIÃO EUROPEIA: DA AGENDA DE LISBOA À ESTRATÉGIA EUROPA  
2020**

**JOANA MARGARIDA SOUSA PAGAIMO**

**SETEMBRO 2014**



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

**MESTRADO EM**  
**ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**UM ENSAIO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DA  
UNIÃO EUROPEIA: DA AGENDA DE LISBOA À ESTRATÉGIA EUROPA  
2020**

**JOANA MARGARIDA SOUSA PAGAIMO**

**ORIENTAÇÃO:**

**PROFESSOR DOUTOR JOÃO CARLOS LOPES**

**SETEMBRO 2014**

*Europa se perdió, pero otros dones  
dio el vasto sueño a la famosa gente  
que habita los desiertos del Oriente  
y la noche cargada de leones.*

Ariosto y los árabes

**Jorge Luis Borges**

## **AGRADECIMENTOS**

O meu maior agradecimento vai para o meu orientador, o Professor João Carlos Lopes, por toda a sua simpatia, atenção e disponibilidade máxima. O seu interesse pelos trabalhos orientados foi completamente determinante para a minha motivação. Não poderia ter feito melhor escolha.

Aos meus pais, irmão e avó, que mais do que apoiar, me seguraram nas fases de maior exaustão e nunca me deixaram desistir.

Aos meus tios, Paula e Miguel, a quem tanto devo este mestrado.

Também aos meus amigos mais próximos, pelas suas palavras de conforto e motivação. A partir de agora a palavra “tese” nunca mais será desculpa para não estar convosco.

Um especial agradecimento ao grande amigo João Gameiro Pais, sempre presente e disponível para qualquer ajuda.

## RESUMO

A presente dissertação analisa a evolução de duas estratégias de desenvolvimento económico da União Europeia — a Agenda Lisboa e a Estratégia Europa 2020. A primeira pretendia tornar a União Europeia no espaço mais competitivo e produtivo do mundo até 2010, objetivo de tal forma ambicioso que teve de ser abandonado. A Estratégia Europa 2020, atualmente em vigor, tenta redefinir esses objetivos, advogando um *crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Apesar dos relançamentos e constantes adaptações das estratégias, os objetivos propostos parecem cada vez mais difíceis de alcançar, devido, essencialmente, às políticas de austeridade e a algumas reformas europeias que têm vindo a ocorrer. Foram analisados diversos relatórios, de alto nível e da Comissão Europeia, que mencionam as principais ameaças às estratégias, mas também várias obras relacionadas com a austeridade e a crise do euro. Aparentemente, seria necessário que a UE2020 contemplasse as principais raízes da crise, afirmando-se como potencial solução da mesma em vez de seu resultado nefasto.

**Palavras-chave:** Agenda de Lisboa, Europa 2020, União Europeia, Portugal, Austeridade.

## ABSTRACT

The following dissertation analyses the evolution of two European Union strategies for economic development — the Lisbon Agenda and the Europe 2020 Strategy. The former aimed at transforming the European Union into the most competitive and productive economy in the world, a goal so ambitious that had to be abandoned. The Europe 2020 Strategy, currently in effect, tries to redefine those goals, advocating an *intelligent, sustainable and inclusive growth*. Despite the relaunching of the strategy and constant adaptations, the proposed goals seem even harder to achieve, essentially due to the austerity policies and a few European reforms that have been implemented. We have not only analysed various high-level and European Commission reports concerning the main threats to the strategies, but also several works pertaining to austerity and to the Euro crisis. It appears it would be necessary for the EU2020 to contemplate the main roots of the crisis, asserting itself as a potential solution for it, instead of its harmful result.

**Key-words:** Lisbon Agenda, Europe 2020, European Union, Portugal, Austerity.

## ÍNDICE

1	Introdução.....	1
2	Enquadramento teórico .....	3
3	Agenda de Lisboa.....	8
3.1	Estratégia inicial .....	8
3.2	Insucesso da Agenda de Lisboa: <i>Relatórios Sapir</i> (2003) e <i>Kok</i> (2004) .....	9
3.3	A Agenda de Lisboa Renovada (2005–2010).....	10
3.4	A Agenda de Lisboa e os Fundos Estruturais .....	11
3.5	Um balanço crítico .....	12
4	Estratégia Europa 2020 .....	14
4.1	Estratégia inicial: aprender com os erros e as experiências do passado .....	14
4.2	UE2020 e Fundos Estruturais .....	16
4.3	Fatores perturbadores da UE2020.....	20
4.3.1	Crise 2008–2009.....	21
4.3.2	Crise das Dívidas Soberanas 2010–2013.....	21
4.3.3	Fracasso da reforma do Orçamento Geral da União Europeia .....	22
5	Reforma da governação económica: benéfica ou prejudicial para a UE2020? .....	23
5.1	Deficiências da arquitetura da União Económica e Monetária.....	25
5.2	Reforma da governação económica: Semestre Europeu, <i>six-pack</i> , <i>two-pack</i> , Pacto Euro-Plus .....	26
5.3	Tratado Orçamental – um “garrote” para os países mais fracos? .....	27
5.4	União bancária .....	28
5.5	Eurobonds? Mutualização de dívidas? União de transferências? .....	29
6	Balanço a meio do processo e dificuldades para os países economicamente mais débeis.....	30
6.1	Revisão em curso da UE2020.....	30
6.2	Elevadas dívidas públicas e reestruturação.....	31
6.3	Competitividade e fraco crescimento económico .....	31
7	Conclusões.....	33
	Bibliografia.....	36
	Anexos.....	39

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1</b> - OGUE 2014 .....	39
<b>Tabela 2</b> - Metas de Portugal no âmbito da UE2020 e situação em 2013.....	39
<b>Tabela 3</b> - QREN 2007-2013: Evolução dos Recursos Financeiros.....	42
<b>Tabela 4</b> - Evolução dos principais indicadores da UE2020.....	44



## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1</b> – QFP 2014–2020 por rubricas.....	39
<b>Gráfico 2</b> – Taxa de Emprego UE (Faixa Etária 15–64, %). .....	41
<b>Gráfico 3</b> – Gastos em I&D na UE (% do PIB).....	42
<b>Gráfico 4</b> – Taxa de emprego, PT e UE.....	43
<b>Gráfico 5</b> – PIB investido em I&D, PT e UE .....	43
<b>Gráfico 6</b> – Emissão de gases de efeito de estufa, PT e UE .....	44
<b>Gráfico 7</b> – Consumo de energia renovável, PT e UE.....	44
<b>Gráfico 8</b> – Educação terciária, PT e UE.....	44
<b>Gráfico 9</b> – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, PT e UE .....	43

## 1 Introdução

O presente Ensaio analisa as estratégias de desenvolvimento da União Europeia, focando-se concretamente na Agenda de Lisboa e subsequente Estratégia Europa 2020.

Estes dois documentos estratégicos de desenvolvimento económico foram criados com o intuito de renovar a competitividade e promover o crescimento económico da União Europeia. O primeiro documento, a Agenda de Lisboa, surgiu no ano 2000 e estabelecia um prazo de dez anos para alcançar as suas metas. Várias avaliações foram feitas, sendo de referir dois importantes relatórios — *Relatório Sapir* (2003) e *Relatório Kok* (2004) — que alertavam para a dificuldade de alcançar os objetivos propostos.

Em 2005, e em parte como consequência de tais recomendações, deu-se um Relançamento da Agenda de Lisboa que, apesar de simplificar certos aspetos da mesma, não conseguiu evitar o seu falhanço.

Em 2010, findo o prazo da anterior estratégia, criou-se a Estratégia Europa 2020. Propuseram-se novos objetivos de crescimento e emprego para alcançar até 2020, sendo a anterior aproximação renovada. No entanto, vários fatores têm impedido que se atinjam bons resultados, quer na anterior estratégia, quer na atual.

Neste trabalho serão analisados os sucessos e limitações da Agenda de Lisboa, seguindo a sua evolução até à apresentação da Estratégia Europa 2020. Pretende-se mostrar que, mesmo com a reformulação e afunilamento dos objetivos estratégicos, a conjuntura de crise e restrições orçamentais — comunitária e nacionais — torna difícil a concretização das suas metas.

O tema em estudo terá como base algumas obras sobre a crise do euro e a austeridade, bem como os principais documentos constitutivos da Agenda de Lisboa e

da Estratégia Europa 2020. Estes últimos servirão de base à fundamentação teórica do trabalho, juntamente com alguns dos principais relatórios de alto nível e outros livros, artigos e relatórios sobre a crise do euro e austeridade.

Partindo dos documentos e obras atrás descritas, será analisado o problema: a constatação de que, apesar das adaptações destas estratégias de desenvolvimento, os seus objetivos se encontram cada vez mais limitados pelas políticas de austeridade.

Partir-se-á da identificação dos objetivos da Agenda de Lisboa para depois apontar quais foram atingidos com sucesso, quais as maiores limitações, e a forma como foram adaptados na Estratégia Europa 2020 para ultrapassar as limitações iniciais.

Através do Eurostat e de relatórios da Comissão Europeia, serão analisados os indicadores da Estratégia Europa 2020 com especial foco em Portugal.

Os Fundos Estruturais, um elemento determinante no funcionamento das estratégias, serão também tidos em conta de forma a analisar a sua capacidade para conciliar a contenção orçamental e o atingir das metas.

Abordar-se-ão os aspetos que atualmente podem ameaçar a estratégia, colocando-se a hipótese de a reforma da governação económica ser ou não favorável à mesma — já que, por vezes, a arquitetura institucional desenhada para fazer face à crise pode agravar a situação dos países mais débeis.

Será depois explicado qual o papel que estas estratégias poderiam ter na resolução da crise e o seu potencial para dar um novo impulso à competitividade europeia.

Por fim, será feita uma análise prospetiva para o futuro da Estratégia Europa 2020, face a todos os fatores atrás referidos. Sendo uma estratégia que envolve temas em constante mudança, é provável que as revisões venham a ser constantes, como já está a ocorrer atualmente.

## 2 Enquadramento teórico

Numa altura de prosperidade europeia, em que já vários passos de aprofundamento tinham sido dados com sucesso, era importante reforçar a posição da União Europeia na nova ordem global, permitindo-lhe fazer face à competitividade em matéria de desenvolvimento tecnológico, que era cada vez mais forte.

É neste contexto que surgiram a Agenda de Lisboa e a subsequente Estratégia Europa 2020, com a ambição de renovar a competitividade e o crescimento económico na União Europeia. Conseguir melhores empregos e fortalecer a coesão social eram dois dos objetivos centrais, o que implicaria reformas estruturais em várias áreas: educação, investigação e inovação, concorrência, emprego, proteção social, PME e políticas macroeconómicas. O mercado único deveria então ser potencializado, ao mesmo tempo que se deveria rever o Modelo Social Europeu para garantir a proteção social.

Se tivesse tido sucesso, a Agenda de Lisboa poderia ter trazido vantagens, como uma combinação entre alta competitividade, mais e melhores empregos e coesão social. Criar-se-ia “um modelo de crescimento mais inovador, mais inclusivo e mais verde” (Rodrigues, 2013). Vários fatores impediram que esta estratégia fosse bem-sucedida.

Já em 2002, com o *Relatório Sapir*, se faziam recomendações para promover o sucesso da Agenda de Lisboa, denunciando a ineficácia das recomendações da União Europeia face ao facto de o motor do crescimento residir no nível nacional.

Também em 2004, o *Relatório Kok* alertava para o perigo em que se encontrava a agenda da reforma estrutural da União Europeia, em que as promessas não estavam a ser cumpridas nem os objetivos alcançados.

Em 2005 surgiu ainda um Relançamento da Estratégia, a par com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que promoveu alterações na política de coordenação dos

Estados-membros mas que, ainda assim, não foi suficiente para garantir o sucesso dos objetivos inicialmente enunciados.

É certo que nem tudo foi um fracasso e que, com a Agenda de Lisboa, se conseguiram algumas melhorias. O 5.º *Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial* (2010) evidenciava que, antes da crise, vários sucessos haviam sido alcançados mas que, no entanto, seria necessário empreenderem-se reformas ambiciosas para que não se perdesse o que se havia conquistado.

Em 2010 foi implementada a Estratégia Europa 2020 (UE2020), criada a partir dos escombros da Agenda de Lisboa e identificando três prioridades: crescimento inteligente, crescimento sustentável e crescimento inclusivo. Apesar de não ter sido desenhada como resposta à crise, apresenta, ainda hoje, um forte potencial para a ultrapassar e tornar a Europa mais competitiva. O seu impacto no relançamento da competitividade dos países periféricos poderia até contribuir para manter a estabilidade nos mesmos, o que seria imprescindível para a manutenção da União Europeia (Heisbourg, 2012). Além disso, e à semelhança da Agenda de Lisboa, a UE2020 pressupõe uma ação coordenada entre os Estados-membros, o que favoreceria a política económica da UE: a interdependência é sempre mais favorável à ação unilateral, e permite melhorar a qualidade das reformas económicas, a aprendizagem política das boas práticas entre Estados-membros, a contenção da oposição e é, ainda, um meio de evitar *spillovers* negativos e de promover *spillovers* positivos (Rosenbaum, 2010).

Todavia, a possibilidade de insucesso da atual estratégia parece ser ainda maior do que na anterior Agenda de Lisboa já que, à semelhança desta, vários fatores perturbadores têm impedido os bons resultados. A UE2020 surgiu numa altura em que a União Europeia se encontrava bastante debilitada pela crise de 2008/2009. Logo no seu

primeiro ano, e como consequência da crise de 2008–2009, rebentou a crise das dívidas soberanas, que se arrastaria até 2013. Esta crise aumentou as desigualdades de competitividade, produtividade e o potencial de crescimento. Provocou também elevados défices orçamentais, bem como o aumento das dívidas públicas e privadas.

De facto, há uma relação forte entre a crise da Zona Euro e a UE2020: a crise tem-se manifestado com maior impacto nos países cujo desempenho está abaixo da média, havendo uma omissão na UE2020 quanto à integração e regulação dos mercados financeiros, tal como sugere o relatório de Gros e Roth (2014). O mesmo relatório sublinha ainda que os países mais débeis, que seriam os que mais beneficiariam com a UE2020, são aqueles com mais dificuldade em implementar a estratégia.

Já no 8.º *Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica, Social e Territorial* (2013), os alertas soavam: apontava-se a queda da taxa de emprego, o aumento da pobreza e da exclusão social, o que dificultaria a concretização dos objetivos da UE2020.

O sucesso das estratégias de desenvolvimento económico da União Europeia tem como *conditio sine qua non* o crescimento, sendo um conceito-chave para o tema em estudo. O crescimento na União Europeia tem como ideia central a competitividade, evidenciando assim a marca ordoliberal que caracteriza as políticas europeias. Porém, o Modelo Social Europeu tem vindo a ser debilitado a favor de fatores como a competitividade, tal como alertam autores como Maria João Rodrigues (2013).

As políticas que vigoram atualmente na União Europeia, propostas pela Alemanha e pela Comissão Europeia, defendem que o crescimento só se consegue com austeridade. Esta, segundo Blyth (2013) é “uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesas pública para restabelecer a

competitividade que (supostamente) se consegue melhor cortando o Orçamento do Estado, as dívidas e os défices”. O reforço destas políticas pode condicionar fortemente as estratégias em estudo, já que é dada prioridade a questões como o equilíbrio orçamental em detrimento de questões de desenvolvimento económico e social.

Estas políticas de austeridade têm assumido tal dimensão que há quem defenda mesmo que não existe uma estratégia de crescimento europeia (Nordvig, 2013), sendo isso também evidenciado pela percentagem do Orçamento Geral da União Europeia (OGUE) destinada ao crescimento (0,5% do PIB da UE). Os países mais vulneráveis encontram-se numa posição em que têm de assegurar a sustentabilidade dos défices públicos e privados ao mesmo tempo que tentam promover a recuperação da competitividade. E, tal como alertou Maria João Rodrigues, “demasiada austeridade sem investimento no crescimento e no emprego era indubitavelmente contraproducente” (Rodrigues, 2013).

Às políticas recentes e à atual arquitetura acrescem ainda fenómenos desfavoráveis ao crescimento dos países como o de “austeridade competitiva”, apontado por Tombazos (2011). Trata-se de um fenómeno bloqueador do desenvolvimento, evidenciando a posição dominadora do centro em relação à periferia, e os contrastes no desenvolvimento da União Europeia que daí resultam. Isto acontece porque, segundo o autor, a União Europeia atualmente beneficia uns Estados-membros em detrimento de outros, gerando competição entre os mesmos.

Por fim, também a intervenção nos países pelo Fundo Monetário Internacional bem como a criação de mecanismos como o Mecanismo Europeu de Estabilidade, causam dependência no subsequente processo de gestão de crise, preservando uma vez mais o intergovernamentalismo como *modus operandi* (Gocaj e Meunier, 2013).

É ainda necessário avaliar se a reforma da governação económica europeia foi benéfica ou prejudicial para a UE2020. Desta reforma, que teve início em 2010, resultaram algumas iniciativas como o Semestre Europeu, o Pacto Euro-Plus e o Tratado Orçamental — questões que têm vindo a reforçar os direitos de intervenção da União Europeia e a favorecer a intrusão no *policy-making* nacional, “não havendo uma devolução formal da soberania nacional” (Hallerberg, Marzinotto e Wolff, 2012).

Assim, esta reforma parece limitar ainda mais a ação dos países fortemente afetados pela crise, levando alguns autores a denunciar a incongruência entre a arquitetura da nova governação económica e a UE2020, que é ainda dificultada pela presença de muitos intervenientes, interesses e interpretações distintas no processo (Gros e Roth, 2014).

Surgiram, no entanto, propostas na nova arquitetura institucional que poderiam ser favoráveis: a criação de uma União Bancária, que completaria a União Económica e Monetária e poderia evitar crises de dívida soberana, ao separar a dívida dos Estados da dívida dos bancos. Muitas outras soluções foram (e vão) surgindo para salvar a União Europeia (por exemplo a *Proposta Modesta para Resolver a Crise da Zona Euro*, de Galbraith, Holland e Varoufakis, e o *Plano PADRE — Reestruturação da Dívida Politicamente Aceitável na Zona Euro*, de Pâris e Wyplosz; para uma análise da relevância destas propostas para o caso português, bem como uma justificação detalhada e cuidadosa do *Manifesto dos 74 para a Reestruturação da Dívida portuguesa*, ver Cravinho, 2014).

As estratégias de desenvolvimento económico surgiram na pior fase da União Europeia. A UE2020 defronta-se com um clima ainda mais problemático do que a anterior estratégia, em que até o futuro da União Europeia como tal é posto em causa.



Dada a conjuntura atual e o caráter dos objetivos da UE2020, referentes a temas que estão em permanente mudança, importa ainda fazer constantes reformulações da estratégia, como já está a ocorrer. Em curso está uma revisão para a aplicação da estratégia no período de 2015–2020, tendo em conta novos desafios que surgiram.

### **3 Agenda de Lisboa**

#### **3.1 Estratégia Inicial**

A Agenda de Lisboa surgiu em 2000 como um conjunto de reformas para relançar a competitividade europeia, almejando tornar a União Europeia, até 2010, “na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social e respeito pelo ambiente”.

Por esta altura, a União Europeia apresentava um crescimento lento, que evidenciava as suas fraquezas estruturais: o desempenho económico estava em declínio, agravado pelas tendências demográficas e debilitado pelo crescimento das indústrias norte-americanas baseadas no conhecimento. A competitividade europeia estava a ficar esmagada pelas pressões exercidas pela globalização e, consequentemente, o Modelo Social Europeu começava a requerer reformas.

Perante este cenário, a Agenda de Lisboa surgiu como uma reforma estrutural necessária. Estabelecia um prazo de dez anos para alcançar os objetivos propostos: 28 objetivos principais, 120 secundários. Estes objetivos podem ser agrupados em duas questões-chave: o aumento da taxa de crescimento (produtividade) e o aumento da taxa de emprego, para apoiar a coesão social e a sustentabilidade ambiental. Em 2001, a Agenda de Lisboa foi complementada com a estratégia de desenvolvimento sustentável, garantindo assim a defesa de objetivos ambientais no plano económico e social.

A Agenda de Lisboa apresentava alguns procedimentos inovadores, como o facto de ser dado aos Estados-membros um certo sentimento de liderança, ao torná-los responsáveis pela implementação de Programas Nacionais de Reforma. Na base destes programas estava um conjunto de diretrizes europeias que os orientava e que, supostamente, manteria a coerência entre os processos de *policy-making*. De facto, a Agenda de Lisboa assumiu-se como o primeiro processo de coordenação das políticas nacionais de crescimento e emprego (Rodrigues, 2013).

Para esta coordenação adotou-se uma combinação entre o conhecido Método Comunitário e um novo procedimento: o Método Aberto de Coordenação. Este consiste na cooperação voluntária dos Estados-membros em áreas da competência nacional, podendo ser adotadas práticas de outros Estados-membros que se achem adequadas. Acreditava-se que o referido método seria mais eficaz, já que faria com que os Estados-membros atuassem de forma concertada. Prevvia-se, assim, que trouxesse vantagens como (1) conduzir as economias em direções similares; (2) facilitar a aprendizagem política e incentivar as boas praticas entre os governos; (3) conter a oposição às políticas comuns; e (4) facilitar a implementação de reformas estratégicas ao nível nacional (Begg, 2008).

### ***3.2 Insucesso da Agenda de Lisboa: Relatórios Sapir (2003) e Kok (2004)***

Em 2003 e 2004 já se chamava à atenção para as fragilidades da Agenda de Lisboa, com os relatórios de avaliação intercalar criados por Grupos de Alto Nível da Comissão Europeia (*Relatório Sapir* e *Relatório Kok*, respetivamente).

O *Relatório Sapir* veio evidenciar algumas limitações da estratégia, principalmente em relação à forma como as recomendações eram feitas: o nível em que eram consideradas era apenas o da política e da governação da União Europeia, mas o motor

do crescimento reside no nível nacional — ou seja, a única forma que a União Europeia tem de promover o crescimento é ao nível dos Estados-membros.

O mesmo relatório estabelecia ainda recomendações para promover mais crescimento económico com estabilidade e coesão. Para tal, era necessária uma revisão das políticas económicas da União Europeia, tendo a estratégia de crescimento a longo prazo de ser pensada para o sistema económico no seu todo.

Em 2004, o *Relatório Kok* evidenciava problemas de implementação e debilidades na coordenação da agenda (a qual estava sobrecarregada), estabelecia prioridades incompatíveis e, demonstrava ainda a falta de compromisso político. Reconhecia-se que a crise que se fazia sentir desde 2000 não tinha facilitado, mas o aumento das diferenças de crescimento face à América do Norte e à Ásia tornavam a necessidade de reforçar a Agenda de Lisboa ainda mais urgente. Como tal, o *Relatório Kok* propôs uma série de recomendações em cinco áreas-chave: conhecimento, mercado interno, investimento empresarial, mercado de trabalho e coesão social e ambiental.

Mais tarde, em 2010, o *5.º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial* (2010) voltou a apontar o dedo à crise como fator ameaçador da estratégia. Antes da crise, até se tinham alcançado vários sucessos mas, para os manter, era agora necessário levar a cabo reformas bem estruturadas.

### **3.3    A Agenda de Lisboa Renovada (2005-2010)**

A Agenda foi relançada em 2005 pela Comissão Europeia, tendo lugar de destaque no seu programa económico e coincidindo com a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Este relançamento pretendia corrigir a complexa estrutura em que a Agenda de Lisboa se tinha tornado, com inúmeros objetivos e ações, mas com fraca

divisão das responsabilidades e tarefas entre os Estados-membros e a União Europeia (Comunicação CE — *Lisbon Strategy evaluation document*).

Até aqui, muitos Estados-membros tinham mostrado uma certa resistência à mudança, especialmente nas áreas da educação, inovação e formação profissional — áreas de difícil cooperação e coordenação supranacional (Rodrigues, 2013).

Este relançamento foi visto como uma oportunidade para reestruturar a coordenação política europeia, tendo-se assumido que era aqui que residia a fraqueza na implementação da estratégia. Simplificaram-se as diretrizes (*Broad Economic Policy Guidelines*), tendo daí resultado um novo conjunto de orientações mais focadas no crescimento e emprego.

### **3.4 A Agenda de Lisboa e os Fundos Estruturais**

Tal como acontece na UE2020, a Agenda de Lisboa não dispunha de fundos próprios, devendo os Estados-membros fazer o melhor uso dos Fundos Estruturais já existentes para concretizar a estratégia.

Dois ciclos de fundos cobriram a Agenda de Lisboa, o de 2000–2006 e o de 2007–2013. No anexo III, tabela 3, podemos ver a evolução dos fundos e como no segundo ciclo (2007–2013) o valor sofreu apenas um pequeno acréscimo. Foi o Fundo Social Europeu aquele em que se observou um aumento mais acentuado, tendo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional recebido um valor inferior ao anterior ciclo.

Em Portugal, a aplicação dos fundos estruturais e de coesão era feita com base no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), que enquadrava as intervenções a realizar indo ao encontro dos objetivos da estratégia. Para uma análise detalhada da aplicação dos Fundos Estruturais em Portugal, ver Mateus (2013).

### 3.5 *Um balanço crítico*

A Agenda de Lisboa tentou solucionar um dilema difícil que caracteriza a União Europeia: a articulação entre coesão social e competitividade, em várias dimensões. Ainda que seja evidente o fracasso da Agenda de Lisboa, é possível ver nela um marco importante: o ter mobilizado os Estados-membros em torno de uma nova estratégia. Isto permitiu que ocorressem reformas nos países envolvidos que, de outra forma, talvez não tivessem acontecido. Para tal, muito contribuiu a Reforma de 2005, ao introduzir programas nacionais para o crescimento e emprego.

Segundo o documento de avaliação da CE (*Lisbon Strategy Evaluation Document*), alguns dos objetivos da Agenda de Lisboa até estavam a caminhar num sentido positivo, mas teria havido um retrocesso devido à crise. É o caso da taxa de emprego, que atingiu 66% em 2008, mas que rapidamente sofreu um decréscimo, conforme podemos ver no gráfico 2 do anexo II.

Porém, os seus principais objetivos não foram atingidos (70% taxa de emprego na média europeia e gastos de 3% do PIB em I&D) — gráfico 2 e 3 do anexo II, respetivamente. Os resultados de alguns Estados-membros foram dececionantes, muitas das metas não foram alcançadas e a Europa parecia ainda menos capaz de enfrentar os desafios globais. Ao nível nacional, os procedimentos de *policy-making* estavam pouco focados e desajustados das políticas nacionais.

É certo que o desempenho da economia europeia já não era favorável, e reformas estruturais estão sempre fortemente dependentes da conjuntura. O Método Aberto de Coordenação, apesar das suas vantagens, dependia também da robustez das instituições europeias, que se encontravam fragilizadas. Mesmo com a alteração da forma de coordenação trazida pelo Relançamento da Estratégia, não houve melhorias relevantes.

Já Sapir, no seu relatório, apontava a fraqueza deste método e tentava afastá-lo. Defendia ainda que os objetivos da Agenda de Lisboa só eram alcançáveis após a reafirmação do Mercado Único.

Segundo Begg, os objetivos principais da Agenda de Lisboa (aumento do desempenho económico através da produtividade e emprego) eram questões ambiciosas e cujos resultados só seriam observáveis no longo prazo. Nestes casos, é mesmo possível que nos primeiros anos os custos fossem superiores aos benefícios, debilitando a situação inicial (Begg, 2008) — o que pode ter contribuído para os resultados dececionantes.

O *Relatório Kok*, mas também outras vozes críticas, são consensuais quanto à maior falha da Agenda de Lisboa: a sua implementação falhou, o que debilitou o seu impacto. Este relatório propôs alterações que influenciaram a Reforma da Agenda de Lisboa mas, segundo Maria João Rodrigues, as propostas feitas pelo *Relatório Kok* tinham um carácter demasiado neoliberal, que debilitava a estratégia. A autora defende que o *Relatório Kok* se focava muito na competitividade, desprezando os objetivos sociais e ambientais. Critica ainda o facto de a estratégia não se encontrar apoiada nas novas estruturas de governação necessárias (Rodrigues, 2013).

Ou seja, mesmo após a Reforma, permaneceram limitações como a falta de meios financeiros, políticos e, acima tudo, o cenário de crise. Manteve-se ainda um problema sistémico com as instituições, que se observa ainda hoje e que tem inviabilizado o desempenho económico. Mesmo no documento da CE, acima citado, a crise é apontada como a grande responsável pelo fracasso da estratégia mas menciona-se a necessidade de reformas estruturais.

## **4 Estratégia Europa 2020**

### ***4.1 Estratégia inicial: aprender com os erros e as experiências do passado***

Reconhecendo-se a importância dos objetivos da Agenda de Lisboa, e apesar do seu fracasso, decidiu-se que havia que reformular a estratégia inicial, corrigindo as suas falhas. As debilidades estruturais da economia europeia mantinham-se, bem como as ameaças competitivas externas. Acrescia ainda o peso da crise financeira e económica, sendo ainda mais urgente criar uma estratégia a longo prazo que revertesse o enfraquecimento económico.

Daqui resultou o lançamento da estratégia Europa 2020, em março de 2010, que estabelecia o ano de 2020 como prazo para alcançar os objetivos. Apresentava-se como uma estratégia de crescimento alargada que ajudaria os Estados-membros a melhorar o emprego, a coesão social e a produtividade.

Em relação à Agenda de Lisboa, a UE2020 manteve os objetivos de crescimento e emprego, mas agrupou-os em cinco objetivos principais: 1) Emprego; 2) I&D; 3) Alterações climáticas e sustentabilidade energética; 4) Educação; 5) Luta contra a pobreza e exclusão social. Para tal, sugere iniciativas concretas como: 1) o aumento da taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos dos atuais 69% para 75% (através de um maior envolvimento das mulheres, trabalhadores mais velhos e melhor integração dos trabalhadores emigrantes); 2) o aumento dos gastos em I&D para 35% do PIB; 3) a redução das emissões de gases de efeito de estufa pelo menos em 20%, comparando com os níveis de 1990, ou em 30% se as condições estiverem reunidas, aumentando a percentagem de fontes de energia renovável em 20%; 4) a diminuição do abandono escolar dos atuais 15% para 10% e o aumento da percentagem de população entre os 30 e os 34 anos que tenha completado a educação terciária de 31% para 40%;

5) a redução, pelo menos em 20 milhões, do número de europeus em risco de pobreza ou exclusão.

A principal característica da UE2020, que faz dela uma estratégia inovadora, é o novo tipo de crescimento que advoga: um crescimento *inteligente, inclusivo e sustentável* — e que se constituem como as suas três prioridades. O crescimento inteligente refere-se ao desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e inovação. O crescimento sustentável pretende promover uma economia mais eficiente em termos de utilização de recursos (mais ecológica e mais competitiva); e o crescimento inclusivo visa uma economia com elevados níveis de emprego e que garanta a coesão social e territorial. A combinação dos cinco objetivos já mencionados, que servem de referência à UE2020, facilitaria este crescimento.

A UE2020 tinha ainda uma preocupação social mais forte do que a Agenda de Lisboa: é notória a sua maior atenção ao crescimento e emprego e “(...) invoca melhor o Modelo Europeu, com as preocupações sociais e de sustentabilidade já existentes a serem agora explicitamente postas ao serviço do crescimento e dos fatores potencializadores do crescimento (crescimento sustentável e inclusivo)” (Bongardt e Torres, 2010).

Tentou-se criar um sistema de governação mais eficaz em relação à anterior estratégia, em que a liderança residisse no Conselho Europeu mas havendo um compromisso dos Estados-membros para agirem a nível nacional. Requeria-se, portanto, um esforço por parte destes últimos para alcançar os objetivos da Estratégia, sendo a Comissão responsável por orientar o processo.

A UE2020 assenta ainda numa lógica de coordenação entre os Estados-membros, acreditando-se que “a ação coordenada é mais eficiente do que a ação isolada” e que



pode minimizar as diferenças de competitividade entre aqueles (Rosenbaum, 2010). Apesar de esta lógica já se verificar na Agenda de Lisboa, foi agora reforçada, reconhecendo-se as interdependências entre as políticas orçamentais nacionais e os Programas de Reforma Nacionais. Esta interdependência aumentaria também a pressão sobre os maus desempenhos.

Em suma, a UE2020 integra preocupações de diversa índole: promoção da competitividade, crescimento e sustentabilidade. Isto torna-a muito semelhante à Agenda de Lisboa, o que faz com que o contexto de governação seja o mesmo. As principais diferenças residem no novo tipo de crescimento que advoga e no reforço da governação política e económica que lhe é inerente.

#### **4.2 UE2020 e Fundos Estruturais**

A UE2020 não tem orçamento próprio, o que faz com que os Estados-membros tenham que gerir os seus recursos, utilizando os instrumentos já existentes. Segundo a União Europeia, para solucionar problemas estruturais não é eficaz, nem sustentável, que se financiem inteiramente os mesmos. Uma reforma feita a nível nacional é a única forma de os colmatar e garantir o crescimento a longo prazo, incutindo nos Estados-membros a importância da gestão dos recursos limitados.

Assim, para uma aplicação eficaz da estratégia UE2020, os seus objetivos devem ser transformados em objetivos nacionais, o que também assegura que os Estados-membros a adaptem à sua situação específica.

A UE2020 deve ser levada a cabo com os financiamentos dos programas já em vigor (de I&D, Competitividade e Inovação, entre outros) e com os fundos estruturais — já que o propósito destes é diminuir as disparidades entre os países, a partir da melhoria da

sua competitividade e produtividade. Também outros modelos de financiamento à disposição, como as Parcerias Público-Privadas e os incentivos do Banco Europeu de Investimento devem ser utilizados.

Existe então uma estreita ligação entre a Política Regional (de Coesão, especialmente) e a UE2020. É a Política de Coesão que serve de base a toda a estratégia, já que “proporciona o quadro de investimento e sistema de execução necessários ao cumprimento dos objetivos da estratégia Europa 2020”, como refere o *site* da *Inforegio*. Esta política é integrada por fundos, como o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, todos eles favoráveis ao principal objetivo da UE2020 (promover um crescimento inclusivo, inteligente e sustentável). De facto, desde a Estratégia de Lisboa que os ciclos de programação dos fundos europeus têm sido desenhados de acordo com as estratégias de desenvolvimento económico em vigor, privilegiando atualmente os contributos para o crescimento, emprego e competitividade.

A Estratégia UE2020 é implementada nos Estados-membros através de Programas Nacionais de Reforma, que dependem do financiamento europeu. Devem ser tidos em conta os limites definidos pelo Quadro Financeiro Plurianual, que define os valores máximos disponíveis para cada rubrica do orçamento, bem como os programas e instrumentos a levar a cabo para alcançar as prioridades da União Europeia — que vão ao encontro dos objetivos da UE2020.

Na tabela 2 do anexo I podemos ver o valor orçamentado para o essencial dos Fundos Estruturais (1b), rubrica que, em princípio, cobrirá a maior parte das iniciativas da UE2020. A rubrica do crescimento inclusivo e sustentável, apoiada essencialmente

nos fundos da política de coesão, é uma das grandes despesas do OGUE, mesmo apesar de os compromissos (CA) não corresponderem às despesas propriamente ditas (PA).

O novo ciclo de Fundos Estruturais para a UE2020, do QFP 2014-2020, é especialmente determinante para o sucesso da estratégia face ao risco de insucesso com que a UE2020 se defronta. A União Europeia chamou ao seu novo orçamento *Um orçamento para a Europa 2020*, sublinhando a importância da criação de emprego e de crescimento da economia. O valor total orçamentado para o período 2014–2020 é de 203 milhões de euros, segundo a comunicação da CE *Um orçamento para a Europa 2020 — Parte II: Fichas temáticas*. Deste valor, 11,7 mil milhões destinam-se ao Fundo de Coesão, de acordo com a mesma fonte.

Em Portugal, há um acordo, em parceria com a Comissão Europeia, para a concretização da UE2020, no período de programação 2014–2020, que define a estratégia dos fundos estruturais ao abrigo da política de coesão. Tem o nome de *Portugal 2020* e tem como objetivos principais as exportações e o emprego (na tabela 2 do anexo I podem ser vistas as metas no âmbito da UE2020 e situação em 2013). Foi recentemente assinado, em julho de 2014, e vai permitir o investimento de 21,46 mil milhões de euros no país. Segundo o primeiro-ministro, citado pelo *Jornal Expresso* de 30-07-2014, "os seus termos estão essencialmente orientados para a melhoria da competitividade, a criação de postos de trabalho e a promoção da inclusão social"<sup>1</sup>.

Estes Acordos de Parceria pretendem assegurar que os Estados-membros façam uma adequada aplicação dos Fundos Estruturais, que seja favorável à UE2020. Substituem o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN). Para que a sua aplicação seja

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://expresso.sapo.pt/acordo-de-parceria-com-ue-da-26-mil-milhoes-a-portugal=f883780#ixzz391vuFr00>

eficaz, foram criadas orientações gerais para os Estados-membros, integrada num Quadro Estratégico Comum (QEC).

Segundo Gros e Roth, a utilização dos fundos pelos Estados-membros deve ser canalizada para a construção de capital social e instituições eficazes (ou seja, em capital intangível — estágios, inovação em TIC e *design*), pois só assim se consegue melhorar a eficácia da governação e a confiança no sistema, o que atualmente constitui um problema nos países mediterrânicos (Gros e Roth, 2014).

Frequentemente, critica-se também a forma como os países aplicam os Fundos Estruturais, denunciando o seu esbanjamento na construção e o desprezo pela criação de valor através do investimento em necessidades reais do mercado, o que seria mais sustentável. Como era referido num artigo da revista *The Economist* de 27-03-2013, citando Pedro Pita Barros, “(...) *businesses spring up to exploit the availability of subsidies, most obviously for construction and “training”, rather than responding to the real demands of the market. (...) This is a potential headache in a country like Portugal, which is undergoing a ferocious budgetary squeeze to keep within the euro area’s fiscal rules but which is nonetheless tempted to press ahead with new infrastructure projects of marginal value—for fear of losing “European money”*”<sup>2</sup>. O mesmo autor, citado por este artigo, aponta o facto de os fundos estruturais serem muitas vezes um instrumento de propaganda, o que lhes retira a credibilidade e torna a sua aplicação ineficaz.

É ainda imprescindível, segundo Gros e Roth, que se invista na melhoria do desempenho das instituições públicas, para assim melhorar a educação e inovação, questões-chave na UE2020. Só com uma governação eficaz, que invista em capital

---

<sup>2</sup> Drowning in a sea of structural funds?, 27-03-2013, *The Economist* — disponível em <http://www.economist.com/node/1667200>

intangível, se consegue uma Europa mais competitiva. Os Fundos Estruturais e a forma como são geridos têm aqui um papel determinante (Gros e Roth, 2014).

#### **4.3 Fatores perturbadores da UE2020**

As estratégias económicas europeias têm mostrado uma preocupação de resposta aos desafios que vão surgindo, sendo constantemente avaliadas e reformuladas: primeiro com o relançamento da Agenda de Lisboa, depois com todas as melhorias trazidas pela arquitetura da UE2020 e, mais recentemente, com a redefinição da mesma. Ainda assim, a UE2020 defronta-se com uma conjuntura que pode vir a condená-la ao fracasso, como sucedeu com a Agenda de Lisboa, em que os desafios parecem ainda mais acutilantes: à crise de 2008–2009, que já havia afetado também a Agenda de Lisboa, podemos acrescentar a posterior crise das dívidas soberanas, em 2010-2013, e ainda o fracasso da reforma do Orçamento Geral da União Europeia, fatores que, para além de evidenciarem debilidades estruturais, vieram pôr à prova e mesmo debilitar a estratégia.

As assimetrias entre os Estados-membros evidenciam que nem todos estão em condições de aplicar os instrumentos previstos pela UE2020.

Constituem também uma lacuna na UE2020 as metodologias utilizadas pelos Estados-membros para medir os objetivos. Ao serem diferentes entre eles, não permitem tirar conclusões gerais, dificultando a avaliação (Gros & Roth, 2014). Uma quantificação e precisão dos objetivos poderia ajudar a ultrapassar este problema.

A todas estas dificuldades, acrescem ainda os erros de política económica na forma de lidar com a crise das dívidas soberanas, a nível nacional e comunitário, segundo uma estratégia de austeridade excessiva, dita “expansionista”, mas que tem contribuído apenas para agravar intensamente uma situação já por si bem complicada, como bem

refere Phillipe Legrain, conselheiro do presidente da Comissão Europeia entre 2011 e 2014 (ver, a este propósito, Legrain, 2014).

#### **4.4 Crise 2008–2009**

A crise financeira de 2008–2009 veio abalar fortemente o sistema bancário. Os seus efeitos foram imediatamente sentidos nas principais economias do mundo, provocando recessões e culminando numa crise económica e política.

A crise pôs em evidência as profundas disparidades entre os países da Zona Euro e o mau funcionamento dos mercados financeiros, exigindo um maior esforço por parte dos países mais débeis, que já se caracterizavam por problemas estruturais como baixas taxas de emprego, *stocks* de capital intangível abaixo da média e níveis de corrupção elevados (especialmente Itália e Grécia). Esta conjuntura influenciou os resultados da Agenda de Lisboa, como foi referido no capítulo sobre o balanço da mesma, e determinou também o arranque da UE2020. Há que sublinhar que esta estratégia não foi desenhada como um instrumento para conter a crise, apesar de ter entrado em vigor quando a mesma já se tinha iniciado. Apresentava por isso um forte potencial para ultrapassar a crise, mas o facto de surgir numa conjuntura débil afetou o seu desempenho logo à partida.

##### **4.4.1 Crise das Dívidas Soberanas 2010–2013**

Em 2010, e como resultado da crise financeira e económica, surgiu a crise das dívidas soberanas, que só teria fim três anos mais tarde. Era o primeiro ano da UE2020.

Para salvar os bancos, os países endividaram-se, dando origem a esta segunda crise. As políticas de austeridade ganharam força e, como já se vinha observando, as preocupações sociais foram relegadas a favor do cumprimento orçamental. Estas

políticas têm mostrado ser contraditórias com o crescimento e emprego, ao implicarem uma consolidação das finanças públicas, proporem a integração financeira e obrigarem a uma flexibilização do mercado através de medidas como a redução dos salários. Assim, aumentam as desigualdades entre os países e enfraquecem muitos dos indicadores que constituem os objetivos centrais da UE2020 (Bento, 2013; Amaral, 2013).

Como já existiam problemas estruturais e desequilíbrios económicos na Zona Euro, tornou-se mais difícil ultrapassar esta crise. A falta de competitividade característica de alguns países, aliada ao endividamento das famílias e empresas, fizeram aumentar o défice externo e a dívida. Os Estados-membros depararam-se com uma situação em que tinham de reduzir as dívidas e os défices públicos, ao mesmo tempo que lhes era pedido para impulsionar um novo tipo de crescimento, criar novos empregos e vantagens competitivas. Os recursos, que já eram escassos, viram-se assim mais reduzidos. Tudo isto debilitou a estratégia UE2020, já em curso, pois foram poucos os Estados que conseguiram gerir este dilema.

#### **4.4.2 Fracasso da reforma do Orçamento Geral da União Europeia**

O Orçamento Geral da União Europeia (OGUE), enquadrado pelo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), tem um funcionamento complexo. Como tal, a Comissão Europeia tem vindo a propor a sua reforma, principalmente no sistema de recursos. Para o orçamento atualmente em vigor, o primeiro do QFP 2014–2020, as propostas de reforma tinham em conta as necessidades de concretização da UE2020. “*A large part of the budget will be aimed at getting people into work and the economy growing, tied in with the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*” (Barroso, 2011 — *A Budget for Europe 2020*).

Porém, e pela primeira vez, o atual QFP apresenta um valor absoluto inferior ao anterior (959 988 milhões de euros face aos anteriores 976 443 milhões de euros), o que limita ainda mais a coesão económica e social, apesar da elevada percentagem de recursos destinada ao crescimento inteligente e inclusivo (47%), como é visível no gráfico 1 do anexo I.

Mas mais fatores enfraquecem o OGUE: a insuficiência dos recursos próprios tradicionais, sendo que a maior parte das suas receitas provém de orçamentos nacionais, torna a União Europeia muito dependente de transferências intergovernamentais e provoca desequilíbrios políticos nos momentos de decisão. Existem propostas para a criação de fundos próprios da União, o que faria com que o OGUE ficasse independente das contribuições nacionais (Parlamento Europeu, 2011).

Da escassez de meios decorre outra situação: quando um orçamento não tem meios suficientes, é necessário proceder a orçamentos retificativos que cubram os projetos em vigor, tal como aconteceu com o último (2013). Para o OGUE atualmente em vigor tiveram de transitar logo 20 mil milhões de euros referentes à política de coesão do anterior orçamento. Isto, aliado à redução do orçamento, pode condicionar a capacidade para relançar a economia, constituindo assim uma forte ameaça à concretização da UE2020.

## **5 Reforma da Governação Económica: benéfica ou prejudicial para a UE2020?**

As crises económica e financeira vieram denunciar as falhas estruturais da União Europeia, nomeadamente ao nível institucional e do funcionamento da União Económica e Monetária. Tornou-se imprescindível encontrar respostas para a crise e a solução encontrada foi criar uma série de novas medidas. Reconhecia-se, assim, o



falhanço do modelo de Maastricht, propondo um procedimento de orientação orçamental pela União Europeia aos Estados nacionais.

As estratégias económicas europeias têm tido como preocupação central a debilidade estrutural da economia. A crise, ao acentuar esta debilidade, ameaçava a concretização das estratégias, sendo assim imprescindível tornar o ambiente mais propício à UE2020. Por isso, encontramos marcas deste reforço da governação económica, ao ser dada preferência à coordenação entre os Estados-membros como forma de promover a convergência e estabilidade — constituindo essa uma das principais novidades da UE2020 em relação à Agenda de Lisboa.

De facto, esta reforma permitira criar um ambiente mais favorável à UE2020, mas ao mesmo tempo, segundo a Comissão, seria reforçada por ela. Ao transpor os objetivos da União Europeia para o plano nacional, assegurava-se que os Estados-membros adaptavam a UE2020 à sua situação específica.

É neste contexto que surgiram novas iniciativas como o Semestre Europeu (em que os Estados-membros passaram a ter de prestar contas sobre o estado da implementação da Estratégia no seu território), mas também outros instrumentos como o Tratado Orçamental, a proposta de criação de uma União Bancária e a mutualização das dívidas (*eurobonds*).

Todavia, a reforma da governação económica tal como tem sido desenvolvida não é consensual, sendo o seu impacto na UE2020 discutível. O facto de impor maiores restrições orçamentais põe em causa o desempenho de alguns países que já se encontram em situações débeis, como os países do Sul da Europa ou a Irlanda. Também o seu carácter ortodoxo parece não ser adequado para os desafios atuais.

Tem-se vindo a “(...) criar nova legislação que, em vez de permitir dar resposta à anemia de crescimento, de combater o desemprego, de impulsionar a cooperação europeia numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, as medidas impostas por Berlim apenas reforçaram as condições de dura disciplina orçamental que acentuam ainda mais as políticas de austeridade” (Soromenho-Marques, 2014).

### ***5.1 Deficiências da arquitetura da União Económica e Monetária***

As crises recentes vieram denunciar os desequilíbrios da União Europeia, mostrando que a mesma não é uma verdadeira União. A União Económica e Monetária (UEM) está incompleta, carecendo de uma União Orçamental, de uma União Política e de uma União Bancária. Isto reflete-se na inexistência de um mecanismo comunitário para lidar com as crises económicas nacionais e na inexistência de um orçamento que dê assistência aos países em crise.

A falta de solidariedade que se tem vindo a observar é também resultado de uma arquitetura com lacunas e que evidencia que não reunimos as condições de uma Zona Monetária Ótima, apesar de a UEM ter sido construída com base nessa suposição (De Grauwe, 2012). Acresce a existência de um aglomerado de opiniões políticas distintas, culturas distintas e ainda de uma crise de credibilidade europeia.

Em vez de se corrigirem as falhas da UEM, têm-se aprofundando as suas regras, já restritivas, e muitas vezes desadequadas, sendo disso exemplo a ratificação do Tratado Orçamental, que será posteriormente abordado.

## 5.2 *Reforma da Governação Económica: Semestre Europeu, six-pack, two-pack, Pacto Euro-Plus*

Como resultado da reforma de governação económica surgem iniciativas como o Semestre Europeu, o *six-pack*, *two-pack* e o Pacto Euro-Plus, todas elas visando a melhoria da coordenação orçamental entre os governos da Zona Euro.

O Semestre Europeu, tendo por base o método comunitário, pressupõe que, para esta coordenação, os países apresentem os seus orçamentos na Comissão Europeia ainda antes de os submeterem à avaliação dos parlamentos nacionais. Ao harmonizar as políticas económicas entre os países antes da sua implementação efetiva, garante que as prioridades nacionais não entrem em conflito com as políticas comunitárias, cobrindo não apenas a situação económica dos Estados-membros, mas também a UE2020. O Semestre Europeu apresenta uma estrutura mais forte do que a da UE2020 para fazer cumprir os objetivos de crescimento, competitividade e estabilidade na União Europeia (Gros & Roth, 2012).

O *six-pack* é basicamente uma nova revisão do Plano de Estabilidade e Crescimento, em que são abordados outros desequilíbrios macroeconómicos para além dos anteriores (défice e dívida pública). Também a supervisão foi melhorada, tanto a nível orçamental como macroeconómico, e as regras de fiscalização tornaram-se mais rígidas.

O *two-pack* vem reforçar a supervisão orçamental da Zona Euro, especialmente dos países com défices excessivos ou sob programas de assistência financeira.

Já o Pacto Euro-Plus funciona como complemento do mecanismo de apoio financeiro da Zona Euro para aumentar a competitividade. À semelhança do Semestre Europeu, pretende melhorar a coordenação entre os governos, tendo o método intergovernamental como base do seu funcionamento. É, na verdade, mais um pacto de

boas intenções, já que não implica sanções e inclui competências nacionais. É ainda limitado pelo facto de as decisões orçamentais e fiscais serem ainda do domínio nacional. Para os países que não integram a UE2020 mas sim o Pacto Euro-Plus, os objetivos de melhoria de emprego, coesão social e produtividade são também centrais.

A governação económica da União Europeia tem vindo a complexificar-se, o que pode não ser benéfico, dada a sobreposição de estruturas de atuação distintas, que parecem vir tornar o sistema mais pesado em vez de melhorar a coordenação entre os países e sistemas. Isto é obviamente prejudicial para a concretização da UE2020.

### *5.3 Tratado Orçamental — um “garrote” para os países mais fracos?*

O Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária, ou Tratado Orçamental, vigora desde 1 de janeiro de 2013. Deveria ter por base o método comunitário, mas acabou por funcionar na lógica intergovernamental, sobretudo devido à oposição do Reino Unido e da República Checa. Aprofunda as regras da União Económica e Monetária, nomeadamente as de consolidação orçamental, equilíbrio das contas públicas e redução da dívida, tornando-as mais restritivas.

A sua eficácia é, portanto, controversa, já que o seu cariz repressivo promove austeridade e inviabiliza o crescimento, à semelhança do que já tinha acontecido com a entrada da moeda única e consequente erradicação das políticas monetárias nacionais. Além disso, o Tratado Orçamental aprofunda as regras de funcionamento da UEM, que já se mostraram ser desadequadas. Inclui, ainda, uma condição: os países não signatários perdem acesso aos mecanismos de resgate e estabilização de moeda. E, não sendo suficiente, as regras impostas “são obrigatórias também para os países excedentários, impedindo assim um reequilíbrio sistémico entre países deficitários e países excedentários” (Soromenho-Marques, 2014).

Assim, com o Tratado Orçamental, os países veem-se perante um dilema: cumpri-lo e ter um país pobre ou não o cumprir e desenvolver-se? A adoção de medidas keynesianas contra a crise é quase impedida com este Tratado, fazendo com que o pagamento da dívida seja sacrificado a favor do cumprimento das metas orçamentais e favorecendo as políticas de austeridade (Tavares, 2014).

O Tratado Orçamental é, desta forma, desfavorável à concretização da estratégia UE2020, já que limita o crescimento com as suas duras regras orçamentais e, segundo Soromenho-Marques, nem sequer fazendo menções concretas ao crescimento e à coordenação económica (Soromenho-Marques, 2014).

#### **5.4 União Bancária**

A criação de uma União Bancária que complemente a UEM é outro dos resultados da reforma da governação económica, embora ainda não esteja em pleno funcionamento. Uma União Bancária permitiria assegurar crédito responsável e proteger as poupanças. Isto envolveria uma supervisão bancária de todos os bancos da Zona Euro, o que possibilitaria evitar situações como o ciclo vicioso que temos vindo a observar, de insolvência de bancos que são resgatados pelos orçamentos nacionais — situação que originou a crise das dívidas soberanas. Implicaria, ainda, a criação de três instituições articuladas: uma entidade de supervisão europeia comum; um fundo de garantia dos depósitos bancários; e uma entidade de resolução bancária. Atualmente, apenas parte da União Bancária se encontra construída — a referente ao mecanismo único de supervisão bancária, pelo qual o Banco Central Europeu supervisiona os maiores bancos da Zona Euro.

Ao contrário dos restantes mecanismos atrás referidos, da nova governação económica, a União Bancária poderia ser favorável à UE2020: ao aliviar o papel dos

governos no resgate dos bancos nacionais, permitiria uma conjuntura mais harmoniosa, em que haveria mais espaço para as preocupações sociais.

### 5.5 Eurobonds? *Mutualização de dívidas? União de transferências?*

Os níveis de dívida pública que coexistem com austeridade podem facilmente provocar o *default* do sistema, ameaçando a existência da própria Zona Euro. Uma das propostas para o evitar foi a criação de um sistema de emissão de dívida europeia, para assim aliviar a dívida dos Estados.

A criação de *eurobonds* é um desses exemplos. Trata-se de instrumentos comuns de financiamento que seriam emitidos pelo Banco Central Europeu e que, apesar de não poderem pagar a dívida dos Estados-membros poderiam reciclá-la, permitindo posteriormente o seu pagamento com juros mais baixos e prazos mais alargados.

A mutualização de dívidas constitui outra proposta. Consubstancia-se numa forma de emissão de dívida em que vários Estados-membros se juntam, emitindo-a em conjunto com o acordo de todos. Isto faria com que a emissão de dívida fosse garantida conjuntamente, podendo os Estados-membros em questão utilizá-la para projetos específicos e fortalecer os seus títulos da dívida.

Também a criação de uma União de Transferências é sugerida. Esta União, também denominada de “socialismo intergovernamental”, “aprofundamento da integração europeia” ou, até, “Estados Unidos da Europa”, pretende essencialmente fazer face à falta de solidariedade que se tem vindo a observar, e que denuncia novamente que não estamos perante uma verdadeira Zona Monetária Ótima. Com isto, construir-se-ia uma União Fiscal, caracterizada por transferências intergovernamentais de países com

maiores receitas fiscais *per capita* para países com menores receitas. Esta proposta está associada à defesa do federalismo europeu.

Naturalmente, muitos países ofereceram resistência a estas ideias, principalmente a Alemanha. No entanto, a possibilidade de os Estados-membros disporem do mecanismo de cooperação reforçada permitiria que levassem a cabo, pelo menos, a mutualização de dívidas sem o apoio da Alemanha.

A concretização destas propostas seria muito útil e favorável ao sucesso da estratégia, ao aliviar os níveis de dívida pública e permitir a erradicação de políticas de austeridade. Se não se concretizarem, e se a UE prosseguir no caminho “austeritário” até aqui percorrido, a situação económica, social e política nos países periféricos pode tornar-se insustentável, e provocar, no limite, a implosão da Zona Euro, ou até mesmo a desagregação da UE. Esta hipótese, inicialmente sustentada apenas por vozes críticas e isoladas (Amaral, 2013), começa a ser ventilada em círculos mais alargados, à esquerda (Louçã e Amaral, 2014) e à direita (Braz Teixeira, 2012).

## **6 Balanço a meio do processo e dificuldades para os países economicamente mais débeis**

### **6.1 Revisão em curso da UE2020**

Referindo-se a matérias altamente vulneráveis e dependentes da conjuntura, a UE2020 implica uma análise constante e revisão dos seus objetivos e instrumentos, sob pena de cair no fracasso, como aconteceu com a Agenda de Lisboa. Consciente deste risco, a União Europeia já está a levar a cabo uma primeira revisão para adequar a estratégia ao período 2015–2020. Nesta revisão, que a Comissão Europeia denominou de “estratégia pós-crise”, estão a ser analisadas as crises dos últimos anos e a resposta que lhes foi dada, identificando-se os novos desafios que surgiram entretanto, como a

necessidade de “quebrar o círculo vicioso entre os crescentes níveis da dívida soberana, o contágio da instabilidade financeira e o baixo nível de crescimento ou mesmo negativo” e as medidas de resposta necessárias (COM(2014) 130 final). Para a elaboração desta revisão foi aberto um processo de consulta pública, com base nos resultados do último Semestre Europeu.

## **6.2 Elevadas dívidas públicas e reestruturação**

A maior ameaça atual à concretização da UE2020 é o nível elevado das dívidas públicas da atual conjuntura. Isto faz com que as preocupações dos países estejam mais focadas no cumprimento orçamental e em políticas austeras, que são incompatíveis com o crescimento e o emprego — e, naturalmente, com os objetivos da estratégia.

Algumas das soluções propostas para as elevadas dívidas públicas são, para além das referidas no ponto 5.3, a redução da taxa de juro da dívida, o alargamento dos prazos de pagamento e a reestruturação das mesmas, pelo menos acima de 60% do PIB (*Manifesto dos 74*), tendo por base a ideia de que só assim se conseguiria ultrapassar a crise, retomar o crescimento e promover a criação de emprego.

Estas propostas são também apresentadas como solução única para evitar a desintegração da União Europeia.

## **6.3 Competitividade e fraco crescimento económico**

A lógica de competitividade tem vindo a ganhar força na União Europeia, e isso é visível pela sua integração no Programa do Mercado Único Europeu (1986–92), primeiro, depois na Agenda de Lisboa e agora na UE2020 (Bongardt e Torres, 2010). De facto, o *slogan* que evidenciava o objetivo estratégico da Agenda de Lisboa era mesmo o de tornar a União Europeia na “economia baseada no conhecimento mais



competitiva do mundo no ano 2010”, ainda que seja notório o cariz utópico que lhe está associado.

A crescente importância da competitividade nas políticas europeias resulta das ideias ordoliberais, que a têm em conta como o motor do crescimento europeu. No entanto, o que se tem vindo a registar é um aumento dos desequilíbrios na competitividade da Zona Euro, em que os países mais fortes se tornam mais competitivos à custa dos mais débeis.

Naturalmente, verifica-se que os países mais afetados pela crise têm um desempenho mais fraco na UE2020, criando uma divisão entre os Estados-membros com bons e maus desempenhos, que se tem vindo a acentuar. Um relatório do Centre for European Reform mostrava que o fosso entre o desempenho dos países tinha aumentado bastante de 2000 para 2010. O mesmo relatório sugeria que as reformas levadas a cabo nos últimos anos haviam sido mais determinadas por dinâmicas internas, nos países grandes, do que por influência da estratégia (Tilford and Whyte, 2010).

No caso de Portugal, e como podemos ver pela tabela do Anexo V, que mostra a evolução dos principais objetivos da UE2020 desde o início da estratégia, apenas algumas áreas têm vindo a mostrar melhorias, como a área da sustentabilidade e da educação. A taxa de emprego, por exemplo, sofreu até uma ligeira redução de 68.5% para 68.4%. Também os indicadores de pobreza e exclusão social pioraram, o que se entende como resultado das políticas de austeridade, e que torna ainda mais pertinente a revisão da estratégia para o período 2015–2020.

No Anexo IV, podemos também observar a evolução de Portugal na UE2020 em alguns indicadores, sendo visível que, após 2011, nos começámos novamente a afastar da média europeia em termos de taxa de emprego.

No entanto, outros indicadores (como as energias renováveis ou a exclusão social) evidenciam um cenário mais positivo, em que a meta nacional se sobrepõe à meta europeia (no primeiro caso) ou se tem vindo a aproximar bastante (no segundo caso).

O crescimento económico na Zona Euro tem sido fraco, principalmente após a implementação de políticas de austeridade. Nas avaliações que vão sendo feitas, como o 8.º Relatório Intercalar, sugere-se a necessidade de impulsionar as exportações e o IDE para assim promover o crescimento nos Estados-membros menos desenvolvidos, ao criar emprego e transferir conhecimento e tecnologia.

Contudo, valoriza-se o crescimento enquanto variável quantitativa, mas despreza-se a sua componente social: não se promove o desenvolvimento humano e não se implementam políticas de investimento que criem emprego.

A competitividade e o crescimento estão também dependentes de uma solidariedade que, como já foi referido, se tem mostrado quase inexistente. Para reforçar o mercado interno há que promover mais coesão económica e social, o que parece contrário ao que se tem vindo a observar.

## 7 Conclusões

Perante o ambicioso objetivo da Agenda de Lisboa — de tornar a União Europeia no espaço mais produtivo e competitivo do mundo até 2010 — a probabilidade de falhanço desta estratégia era grande, como se veio a confirmar.

A Estratégia Europa 2020 surge, então, como versão melhorada da anterior, que pretende promover um *crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* e adotando para isso objetivos mais realistas. Tem-se vindo a adaptar aos novos desafios, fazendo reformulações constantes, recusando um enfraquecimento.

Apesar de a UE2020 não se constituir como um traço da nova arquitetura europeia, está, porém, fortemente relacionada com aquela. Os seus objetivos apresentam um enorme potencial para impulsionar o crescimento na União Europeia e resolver a crise, mas as limitações com que a estratégia se depara são inúmeras. Numa altura em que a crise financeira não dá sinais de abrandamento, as restrições orçamentais e outros fatores das políticas de austeridade têm um impacto negativo, inviabilizando o atingir das metas e a concretização da estratégia.

A UE2020 está muito dependente dos Estados-membros e da sua capacidade de implementação da estratégia, a qual tem vindo a ser também substancialmente debilitada pela crise, aumentando as assimetrias em vez de promover a coesão económica e social.

São também apontadas falhas na arquitetura da UE2020, como o facto de carecer de mecanismos vinculativos, o que já acontecia com a Agenda de Lisboa. As suas metas têm um carácter meramente indicativo, carecendo de sanções, e com uma vigilância multilateral insuficiente. Tal situação, para além de ser contrária ao que se estipulou para a disciplina orçamental, com o PEC ou o Fiscal Compact (entre outros), faz com que haja grandes visões e objetivos, mas uma enorme dificuldade de implementação.

A reforma da governação económica parece ser insuficiente e, por vezes, até um fator agravante das condições de implementação da estratégia. Questões como o Tratado Orçamental, por exemplo, vêm restringir ainda mais a ação dos Estados, e propostas que poderiam aliviá-los não chegam a ser totalmente implementadas, como é o caso da União Bancária.

Mesmo com esforços para a maior coordenação entre os Estados-membros — como algumas iniciativas da reforma da governação europeia — a tendência que se tem vindo

a observar é a de um intergovernamentalismo crescente, fenómeno contrário à concretização da UE2020, e que enfraquece as economias europeias. Sucintamente, seria necessária mais convergência política.

É certo que ambas as estratégias se tentaram (e continuam a tentar) adaptar-se aos desafios que vão surgindo. Mas as raízes da crise não parecem ser contempladas pelas inúmeras reformas, o que as torna ineficazes para a conter. Urge solucionar os problemas estruturais da União Europeia, que são a raiz das crises, não sendo as alterações à UE2020 por si só suficientes para o seu sucesso.

A disciplina orçamental é atualmente manifestada por uma austeridade contínua, o que limita a ação dos Estados. A política está completamente dependente da economia, e enquanto não se solucionar a crise económica e financeira, não parece haver lugar para uma concretização eficaz de qualquer estratégia económica europeia — mesmo que sejam feitas revisões, adaptações e renovações.

As principais limitações do presente Ensaio prendem-se com a vastidão de questões associadas à estratégia. As potencialidades da UE2020 são tantas quanto as suas limitações, e referem-se às mais diversas áreas. Também as críticas, avaliações e sugestões de melhoria são incontáveis.

Assim, mesmo com as constantes atualizações à estratégia que têm vindo a ocorrer, é difícil acompanhar os desafios que vão surgindo e que tornam as ameaças mais complexas. Seria pertinente analisar se os Fundos Europeus disponíveis são suficientes para qualquer Estado-membro melhorar os indicadores da UE2020. Também a análise do esforço orçamental dos países envolvidos na UE2020, desde o seu início, seria interessante para observar o impacto real da crise na estratégia. O estudo sobre a responsabilização do cumprimento do programa poderia ainda ser pertinente,

identificando os motivos que levam a que estes programas não funcionem, como se tem vindo a observar. Por exemplo, fará sentido implementar este tipo de programas sem uma integração política prévia? Como é que se pode promover o sucesso da estratégia sem um contexto de verdadeira Zona Monetária Ótima? Por fim, este tema ficaria mais completo com a análise das formas de promoção do crescimento num contexto de dívida: se é possível promovê-lo e como.

## Bibliografia

- Amaral, J. F. (2013), *Porque Devemos Sair do Euro?*, Lisboa: Lua de Papel
- Begg, I. (2008), *JCMS Symposium: EU Governance After Lisbon*, Blackwell Publishing Ltd, pp. 427–435.
- Begg, I. (2010), Europe 2020 and Employment, *Intereconomics*, pp. 146–156.
- Bento, V. (2013), *Euro Forte, Euro Fraco — Duas culturas, uma moeda. Um convívio (im)possível?*, Lisboa: Bnomics
- Bongardt, A. e Torres, F. (2010), Europe 2020 — A Promising Strategy?, *Intereconomics*, pp. 136–141.
- Blyth, Mark (2013), *Austeridade — a História de Uma Ideia Perigosa*, Lisboa: Quetzal Editores.
- Comissão das Comunidades Europeias (2005), *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego — Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*, Comunicação do Conselho Europeu da Primavera — Comunicação do Presidente Barroso com o acordo do Vice-Presidente Verheugen, COM(2005) 24 final, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2009), *Documento de Trabalho da Comissão — Consulta sobre a Futura Estratégia “UE2020”*, COM(2009)647 final, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2011), *Um orçamento para a Europa 2020 — Parte II: Fichas temáticas*, Com COM(2011) 500 final, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2013), *8.º Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica, Social e Territorial — A Dimensão regional e urbana da crise*, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2014), *Estado atual da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas.
- Cravinho, J. (2014), *A Dívida Pública Portuguesa*, Lisboa: Lua de Papel.
- European Commission (2010), *Lisbon Strategy evaluation document — Commission Staff Working Document*, SEC(2010) 114 Final, Brussels.
- European Commission (2011), *A Budget for Europe 2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels.

European Commission (2013), Press Release: *European Semester 2014: Strengthening the Recovery*, Brussels.

European Council (2011), Cover Note from the General Secretariat of the Council to Delegations, EUCO 10/1/11 REV 1 (Pacto Euro-Plus).

European Parliament (2000), *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 — Presidency Conclusions* (Agenda de Lisboa).

European Union (2013), *Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU Budget 2014*, Luxembourg: Publications Office.

Gocaj, L. e Meunier, S. (2013), Time will tell: the EFSF, the ESM and the Euro Crisis, *European Integration — Routledge (Taylor & Francis)*, Vol. 35, No. 3, 239–253.

Governo Português (2014), *Portugal 2020 — Acordo de Parceria 2014–2020*.

Grauwe, P. de (2012), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 9<sup>th</sup> edition.

Gros, D. e Roth, F. (2014), The Europe 2020 Strategy: Can It Maintain the EU's Competitiveness in the World?, *Centre for European Studies (CEPS)*.

Hallerberg M., Marzinotto B. e Wolff, G. B. (2012), On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies, *Bruegel Policy Brief*.

Heisbourg, F. (2012), In the Shadow of the Euro Crisis, *Survival*, Vol. 54, No. 4, pp. 25–32.

Kok, W. et al. (2004), *Enfrentar o Desafio — A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o Emprego*, Relatório do Grupo de Alto Nível Presidido por Wim Kok, Luxemburgo.

Legrain, P. (2014), *European Spring: Why Our Economies and Politics are in a Mess — and How to Put Them Right*, CB Books.

Louçã, F. e Amaral, J. F. (2014), *A Solução Novo Escudo*, Lisboa: Lua de Papel.

Mateus, A. (2013), *25 Anos de Portugal Europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Nordvig, Jens (2014), *A Queda do Euro*, Alfragide: Casa das Letras.

Parlamento Europeu (2011), *Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe*, 2010/2011(INI).

Rodrigues, Maria J. (2013), *A Europa ainda é Possível — Aventuras Políticas no século XXI*, Lisboa: Editorial Presença.

Rosenbaum, E. (2010), Lisbon, Europe 2020, and the Case for Soft Coordination in EU Policymaking, *Intereconomics*, pp. 287–292.

Sapir, A. *et al.* (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President of the European Commission (other members: Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals, Helen Wallace), Brussels.

Soromenho-Marques, Viriato (2014), *Portugal na Queda da Europa*, Lisboa: Círculo de Leitores.

Tavares, R. (2012), *A Ironia do Projecto Europeu*, Lisboa: Tinta da China.

Teixeira, P. B. (2012), *O Fim do Euro em Portugal? — Como Chegámos à Crise Actual*, Lisboa: Actual Editora.

Tilford, S. e Whyte, P. (2010), The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020, *Centre for European Reform*.

Tombazos, S. (2011), Centrifugal Tendencies in the Euro Area, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 19, No. 1, pp. 33–46.

União Europeia (2010), *Investir no futuro da Europa — 5.º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Varoufakis, Y., Holland S. e Galbraith, J. K. (2013), *A Modest Proposal for Resolving the Eurozone Crisis, Version 4.0*, Veblen Institute for Economic Reforms.

Wyplosz, C. e Pâris, P. (2014), *PADRE: Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*, International Center for Monetary and Banking Studies.



## Anexo I

EUR million		
Heading	CA	PA
<b>1. SMART AND INCLUSIVE GROWTH</b>	<b>63 986,3</b>	<b>62 392,8</b>
1a. Competitiveness for growth and jobs	16 484,0	11 441,3
1b. Economic, social and territorial cohesion	47 502,3	50 951,5
<b>2. SUSTAINABLE GROWTH: NATURAL RESOURCES</b>	<b>59 267,2</b>	<b>56 458,9</b>
<b>3. SECURITY AND CITIZENSHIP</b>	<b>2 172,0</b>	<b>1 677,0</b>
<b>4. GLOBAL EUROPE</b>	<b>8 325,0</b>	<b>6 191,2</b>
<b>5. ADMINISTRATION</b>	<b>8 405,1</b>	<b>8 406,0</b>
<b>6. COMPENSATIONS</b>	<b>28,6</b>	<b>28,6</b>
<b>SPECIAL INSTRUMENTS</b>	<b>456,2</b>	<b>350,0</b>
<b>Total</b>	<b>142 640,5</b>	<b>135 504,6</b>
Appropriations as % of GNI	1,06%	1,00%

Tabela 1 – OGUE 2014  
Fonte: Financial Programming and Budget, EC

Prioridades Europa 2020	Objetivo	Indicadores	Meta PT2020	2013
Crescimento Inteligente	Reforço da I&D e da Inovação	Investimento em I&D em % do PIB	Entre 2,7% e 3,3%	1,5% <sup>1</sup>
	Mais e Melhor Educação	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	10,0%	19,2%
		% de diplomados entre os 30-34 anos que tenham completado o ensino superior ou equivalente	40,0%	29,2%
Crescimento Sustentável	Clima e Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	+1,0%	-12,0% <sup>2</sup>
		% Energias renováveis no consumo de energia final	31,0%	24,6% <sup>2</sup>
		Eficiência Energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	20,0%	24,6% <sup>2</sup>
Crescimento Inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	75,0%	65,6%
	Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Pessoas em risco pobreza/ exclusão social (variação face a 2008)	- 200 mil	-92 mil <sup>3</sup>

(1) Dados provisórios, com base no IPCTN de 2012;

(2) Dados referentes a 2012;

(3) Rendimentos referentes a 2011.

Fonte: Programa Nacional de Reformas de Portugal, abril de 2014.

Tabela 2 - Metas de Portugal no âmbito da UE2020 e situação em 2013  
Fonte: Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020

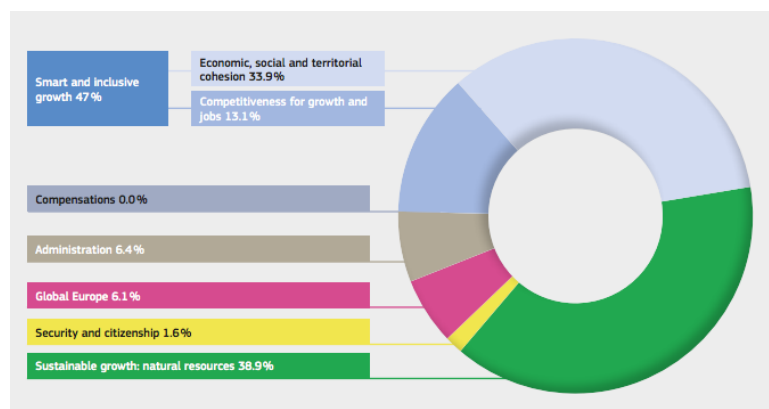


Gráfico 1 – QFP 2014–2020 por rubricas  
Fonte: Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU Budget 2014

## Anexo II

### Taxa de Emprego UE (Faixa Etária 15-64, %)

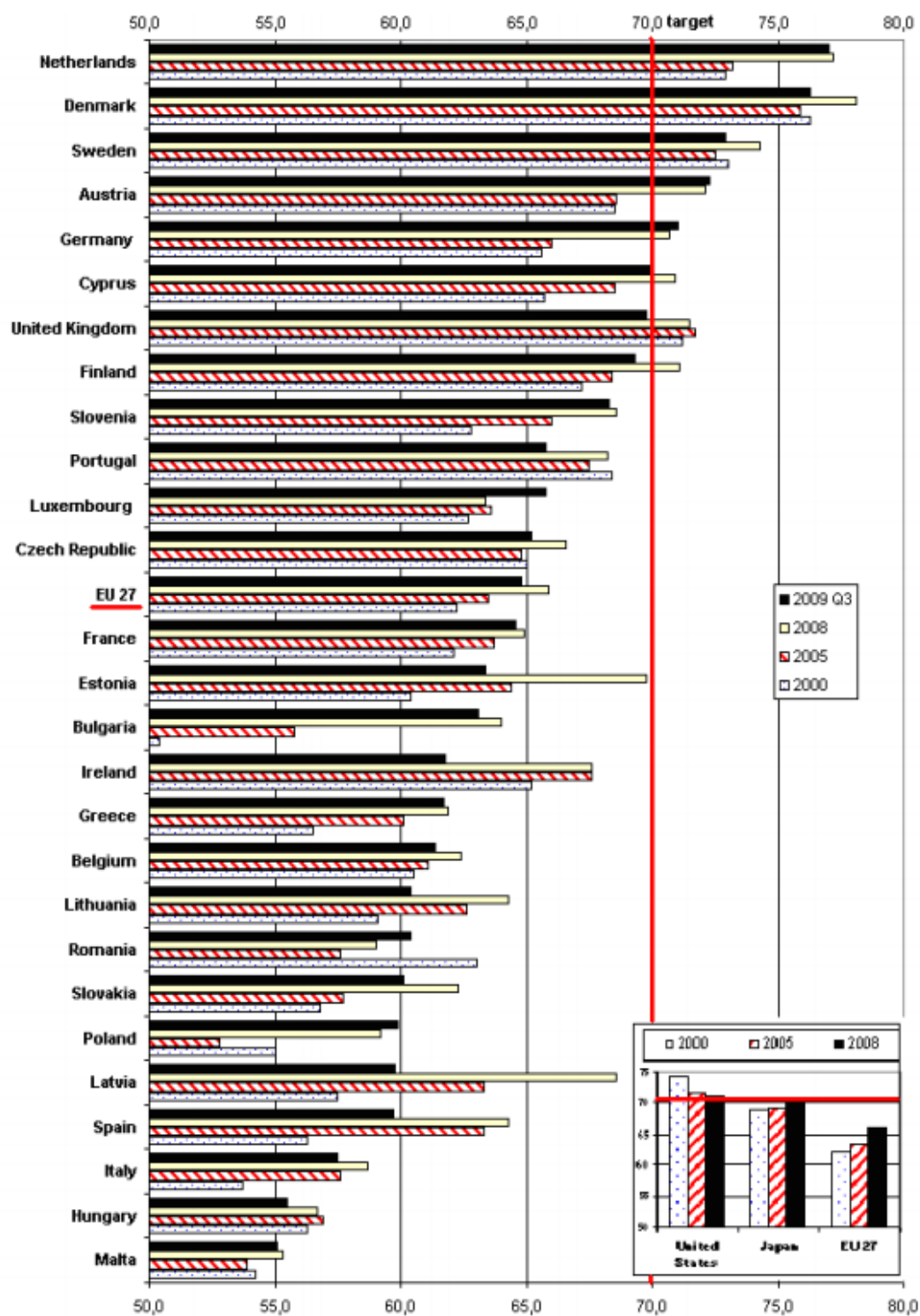


Gráfico 2 – Taxa de Emprego UE (Faixa Etária 15-64, %)  
Fonte: Lisbon Strategy evaluation document, European Commission

### Gastos em I&D na UE (% do PIB)

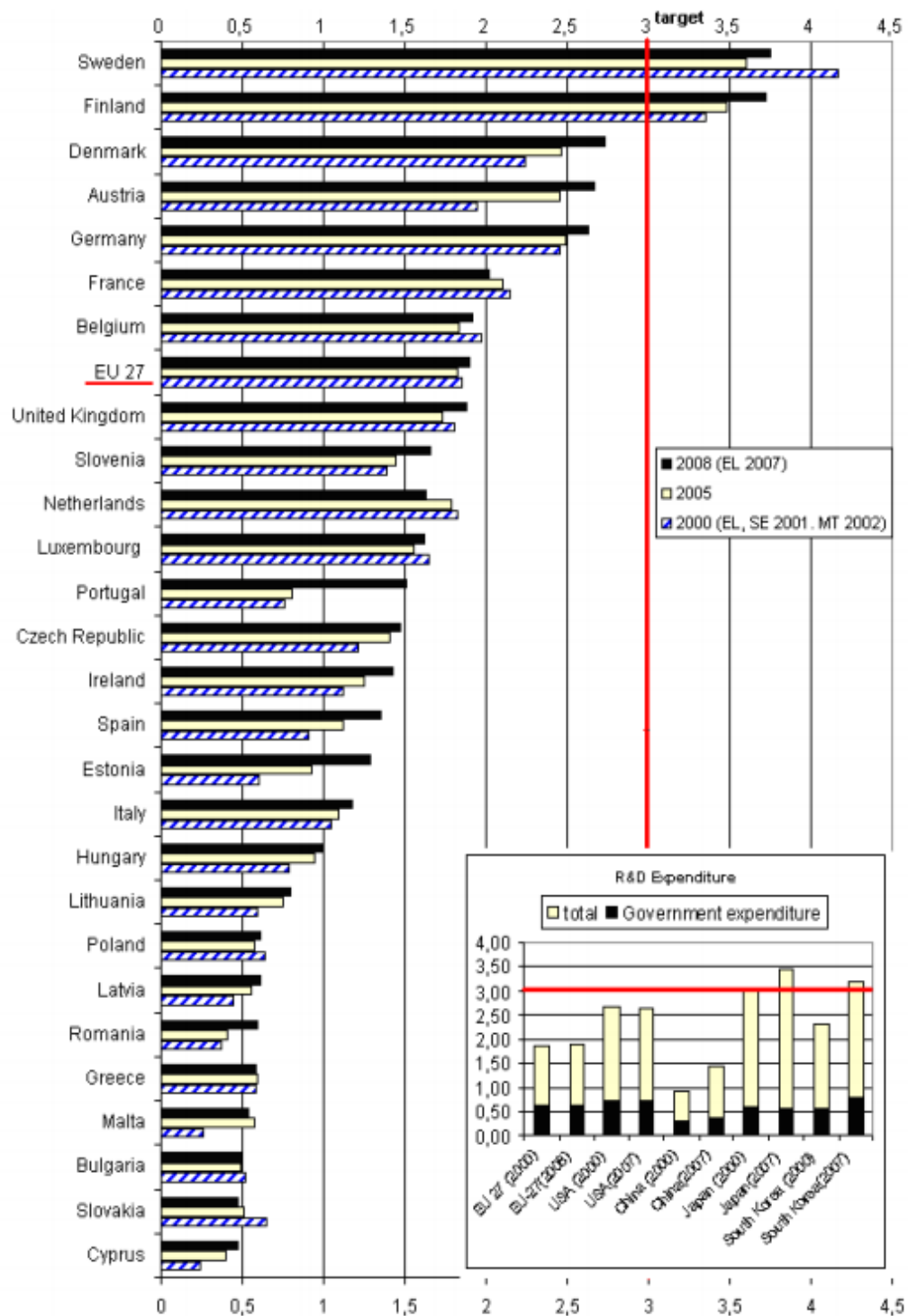


Gráfico 3 – Gastos em I&D na UE (% do PIB)

Fonte: Lisbon Strategy evaluation document, European Commission

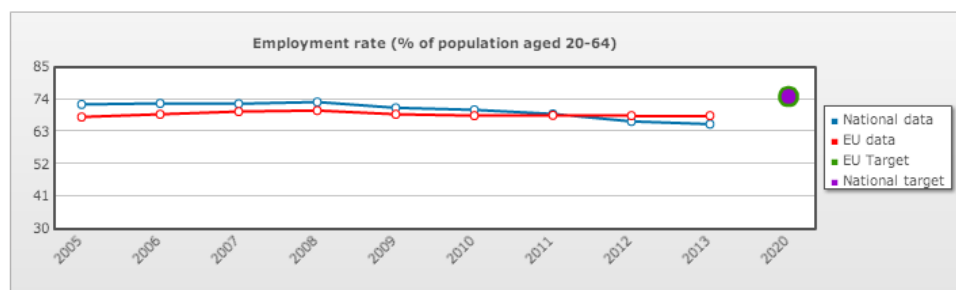
### Anexo III

Evolução do apoio dos Fundos Estruturais ao QCAIII e QREN					
Período	Fundo	Investimento total	Fundos Estruturais	Comparticipação pública nacional	Financiamento privado
2000-2006	ESF	7.884.775,93	4.784.220,41	2.601.384,77	499.170,75
	ERDF	26.500.303,04	13.234.986,86	8.348.588,41	4.916.727,77
	TOTAL	34.385.078,97	18.019.207,27	10.949.973,18	5.415.898,52
ESF/Total		23%	27%	24%	9%
2007-2013	ESF	9.342.854,42	6.512.387,87	2.700.557,35	129.909,20
	ERDF*	11.938.204,67	11.938.204,67	n.d.	n.d.
	TOTAL	21.281.059,09	18.450.592,53	2.700.557,35	129.909,20
ESF/Total			35%		

Tabela 3 – QREN 2007–2013: Evolução dos Recursos Financeiros

Fonte: Comissão Europeia

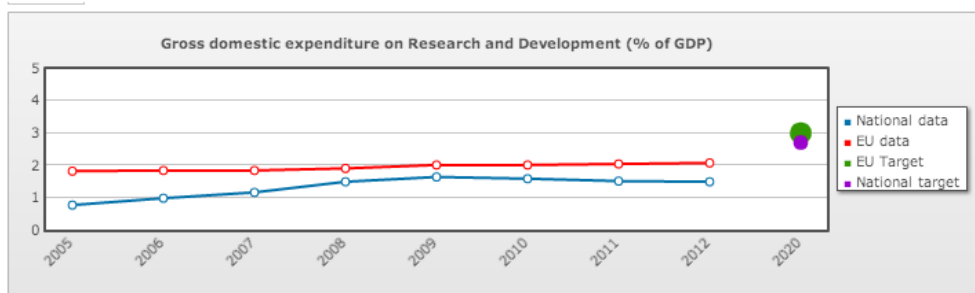
### Anexo IV



**National target:** 75 % of the population aged 20-64 to be employed  
**European target:** 75 % of the population aged 20-64 to be employed

Gráfico 4 – Taxa de emprego, PT e UE

Fonte: Comissão Europeia



**National target:** 2.7 - 3.3 % of GDP to be invested in R&D  
**European target:** 3 % of GDP to be invested in R&D

Gráfico 5 – PIB investido em I&D, PT e UE

Fonte: Comissão Europeia

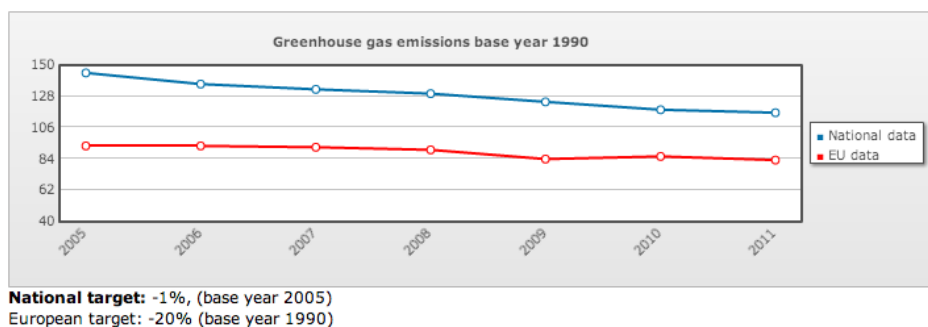


Gráfico 6 – Emissão de gases de efeito de estufa, PT e UE  
 Fonte: Comissão Europeia

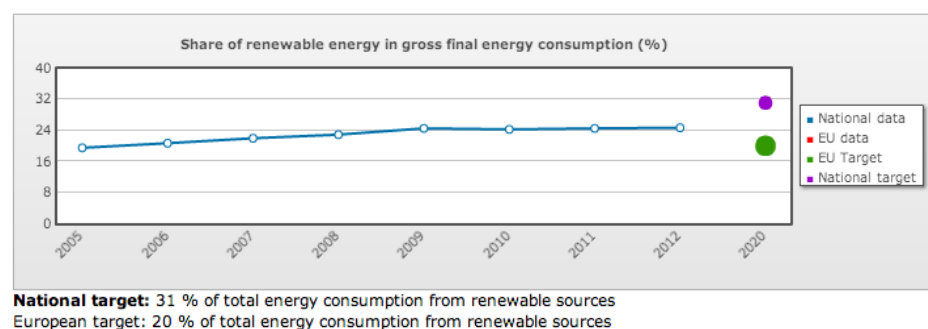


Gráfico 7 – Consumo de energia renovável, PT e UE  
 Fonte: Comissão Europeia

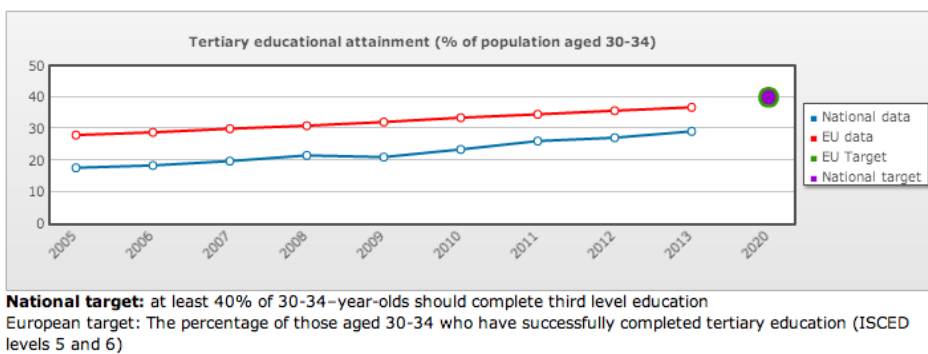


Gráfico 8 – Educação terciária, PT e UE  
 Fonte: Comissão Europeia

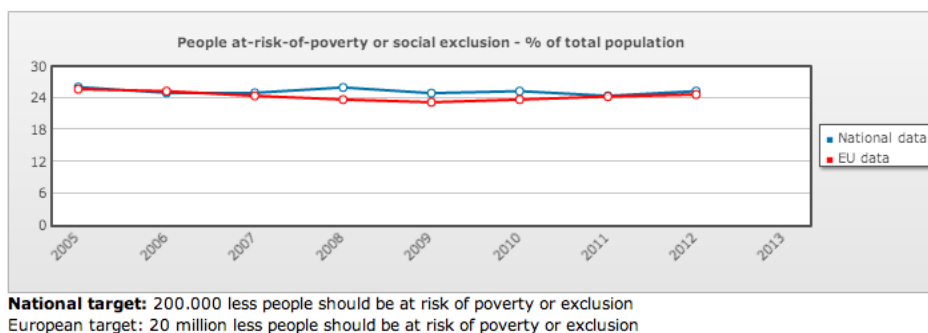














Gráfico 9 – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, PT e UE  
 Fonte: Comissão Europeia

## Anexo V

UNIT		REFERENCE PERIOD						TARGET	TABLE
		2005	2009	2010	2011	2012	2013		
<b>75% of the population aged 20-64 should be employed</b>									
Employment rate - age group 20-64	% of population aged 20-64	67.9	69.0	68.5	68.5	68.4	68.4	75	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
<b>3% of the EU's GDP should be invested in R&amp;D</b>									
Gross domestic expenditure on R&D	% of GDP	1.82	2.01(e)	2(e)	2.04	2.07	(:)	3	
<b>Greenhouse gas emissions should be reduced by 20% compared to 1990</b>									
<b>The share of renewable energy sources in final energy consumption should be increased to 20%</b>									
<b>Energy efficiency should improve by 20%</b>									
Greenhouse gas emissions	Index 1990 = 100	93.23	83.83	85.73	83.21	82.14	(:)	(:)	
Greenhouse gas emissions in non-ETS sectors	million tonnes of CO2 equivalent	2947.99	2755.66	2806.05	(:)	(:)	(:)	(:)	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
Share of renewable energy in gross final energy consumption	%	8.7	11.9	12.5	12.9	14.1	(:)	20	
Primary energy consumption	million tonnes of oil equivalent (TOE)	1711.6	1594.7	1653.6	1596.4	1583.5	(:)	1483	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
Final energy consumption	million tonnes of oil equivalent (TOE)	1189.3	1108.0	1160.0	1107.2	1103.4	(:)	1086	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
<b>The share of early school leavers should be under 10% and at least 40% of 30-34 years old should have completed a tertiary or equivalent education</b>									
Early leavers from education and training	% of population aged 18-24	15.7	14.2	13.9	13.4	12.7	12.0	10(d)	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
Tertiary educational attainment	% of population aged 30-34	28.1	32.3	33.6	34.6	35.8	36.9	40(d)	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
<b>Poverty should be reduced by lifting at least 20 million people out of the risk of poverty or social exclusion</b>									
People at risk of poverty or social exclusion <sup>(1)</sup>	Thousand	(:)	(:)	118085	121543	124488	(:)	(:)	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
People living in households with very low work intensity	Thousand	(:)	(:)	38661	39466	39634	(:)	(:)	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									
People at risk of poverty after social transfers	Thousand	(:)	(:)	81934	84585	84967	(:)	(:)	
People severely materially deprived	Thousand	(:)	(:)	41858	44363	49677	(:)	(:)	
<a href="#">Additional data (Show)</a>									

Last update: 09/08/2014 11:05:02

(1) People are counted only once even if they are present in more than one sub-indicator

(2) ESD: [Effort Sharing Decision](#) (406/2009/EC)

(d) See the pdf document [here](#)

Flags and Special values for data: please visit the [Information page](#)

Tabela 4 – Evolução dos principais indicadores da UE2020  
Fonte: Eurostat